

金融機関による地方自治体への貸出の現状と課題

厳格な貸出審査と適正な金利設定の重要性

Current Situations and Issues of Lending to Local Government by Financial Institution

飯塚 徹
Toru IIZUKA

〈 目 次 〉

1. はじめに 本稿の概要
2. 地方財政の厳しい状況、今後、更なる悪化は必至
3. 税収減など響き自治体向け貸出増加、今後も需要伸張
4. 自治体向け貸出のリスク認識、金融機関により温度差
5. 夕張市の破綻処理における不健全性、債務調整の実現
6. むすびにかえて 厳格な貸出審査と適切な金利設定の重要性

1. はじめに 本稿の概要

アメリカのサブプライムローンを端緒とし、全世界に広がった金融危機は、わが国においても景気を大きく後退させ、多くの民間企業の業績を大きく悪化させた。こうした状況は、法人・個人の税収減少および緊急の財政支出につながり、厳しい地方財政の更なる悪化は必至である。

近年、地方債の動向として注目されるのは、公的資金と民間資金のシェアチェンジであり、現在、銀行等引受け資金が地方債を支える主要な役割を担っている。多くの金融機関で地方自治体への貸出を増加させており、今後も、税収減などから、自治体からの借入需要は高まると予測される。

こうした、地方自治体向けの貸出が増加している状況の根底には、「借りやすく貸しやすい」といった構造がある。この構造にはリスクが内在しており、多くの金融機関は、リスク認識を抱きつつ、「暗黙の政府保証」「リスクウェートゼロ」という現行制度に安住し貸出を増加させている。

金融機関の貸手責任（レンダーズライアビリティ）に基づく債務調整制度が導入されると、本リスクが顕在化し、ターニングポイントとなる。夕張市の破綻処理においては、債務調整が実現された。歪んだ構造を是正し、財政規律を機能させるために、債務調整制度を導入すべきである。

地方財政健全化法が施行され、金融機関、特に地域金融機関にはリレーショナルシップバンキングの実践として、地域の存続・発展に向けた自治体への資金供給と財政規律強化の両立した役割が期待される。地域金融機関は、現行制度に安住し、安易に自治体向け貸出を増加させるべきではない。金融機関は、自治体（三セク・公社も含む）への貸出において、民間企業と同レベルの厳格な貸出審査、および、財政状況に応じALMも勘案した適正な金利設定が求められている。

2. 地方財政の厳しい状況、今後更なる悪化は必至

地方財政健全化法（以下、健全化法）の施行により、2008年度決算にもとづく、地方自治体の4つの健全化判断比率（実質赤字比率、連結実質赤字比率、実質公債費比率、将来負担比率：図表1）の数値が示された。各比率において、自主的・計画的に財政健全化を図ることが求められる「早期健全化基準」以上の自治体は、実質赤字比率で2団体（北海道夕張市、奈良県御所市）、連結実質赤字比率で2団体（北海道夕張市、大阪府泉佐野市）、実質公債費比率で20団体（図表2）、将来負担比率で3団体（北海道夕張市、青森県大鰐市、大阪府泉佐野市）となった。自主的な健全化が困難で総務相の報告・同意を得て財政再建を図る「財政再生基準」以上の自治体は、実質赤字比率、連結実質赤字比率、実質公債費比率で北海道夕張市の1団体のみであった。

地方財政の厳しさが伝わってくる内容だが、財政指標値、特に自治体の連結決算である連結実質赤字比率の算出基準に、多数の救済措置と経過措置が盛り込まれていることに留意すべきである¹。つまり、健全化判断比率の各数値は、緩和基準により算出・評価されたもので、地方財政は一層厳しい状況にあると認識すべきだ。

また、自治体が出資する三セク・公社も厳しい財政状況であるが、筆者は、特に土地開発公社（以下、土地公）に関わる問題が深刻だと考える。土地公は公有地の先行取得を主な目的とし、全国に1,051ある（ほとんどが市町村公社）。自治体による土地公への債務保証は法律により認められており、保証総額は3兆5千億円以上となる（2009年現在）。活用されないまま放置されたいわゆる“塩漬け土地”が7割以上を占め、簿価の3割超が金利部分となっている。健全化支援策として、土地公の処理経費にあてる特例的な地方債措置が認定・創設され、現在、活用を検討している市町村もあるものの、根本的な解決策ではなく、財政改善に向けた道程は険しい²。

図表 1 4つの健全化判断比率および早期健全化基準・財政再生基準

実質赤字比率	<ul style="list-style-type: none"> 福祉、教育、まちづくり等を行う自治体の一般会計等の赤字の程度を指標化し、財政運営の悪化の度合いを示すもの。 早期健全化基準は、市町村の財政規模に応じ、11.25%～15%。 財政再生基準は、20%
連結実質赤字比率	<ul style="list-style-type: none"> すべての会計の赤字や黒字を合算し、自治体全体としての赤字の程度を指標化し、財政運営の悪化の度合いを示すもの。 早期健全化基準は、市町村の財政規模に応じ、16.25%～20%。 財政再生基準は、40%（ただし、3年間〔平成21～23年度〕の経過的な基準であり、経過措置期間終了後は30%となる。）
実質公債費比率	<ul style="list-style-type: none"> 自治体の借入金（地方債）の返済額及びこれに準じる額の大きさを指標化し、資金繰りの程度を示すもの。 早期健全化基準は、25%。財政再生基準は、35%。
将来負担比率	<ul style="list-style-type: none"> 自治体の一般会計等の借入金や将来支払っていく可能性のある負担等の現時点での残高を指標化し、将来財政を圧迫する可能性の度合いを示すもの。 早期健全化基準は、350%。

（資料）総務省公表資料から筆者作成

図表 2 早期健全化基準以上の市町村の実質公債費比率

都道府県	市町村	実質公債費比率	都道府県	市町村	実質公債費比率
北海道	夕張市	42.1 %	沖縄県	座間味村	27.4 %
長野県	王滝村	32.1 %	沖縄県	伊是名村	27.4 %
鳥取県	日野町	30.2 %	北海道	歌志内市	26.8 %
北海道	洞爺湖町	29.8 %	群馬県	嬬恋村	26.7 %
福島県	双葉町	29.4 %	兵庫県	香美町	26.6 %
沖縄県	伊平屋村	29.0 %	北海道	由仁町	26.4 %
北海道	江差町	28.6 %	奈良県	上牧町	26.4 %
北海道	中頓別町	28.3 %	北海道	利尻町	26.2 %
北海道	浜頓別町	28.2 %	山形県	新庄市	25.9 %
高知県	安芸市	27.6 %	奈良県	御所市	25.8 %

（資料）総務省「平成20年度決算に基づく健全化判断比率・資金不足比率の概要」（2009年11月）

3. 税収減など響き自治体向け貸出増加、今後も需要伸張

地方自治体の2006年度における普通会計（一般会計と特別会計の一部の足したもので、地方財政を把握するための統一基準）分の地方債発行額は10.8兆円、地方債依存度は13%であった。地方債はバブル崩壊（景気低迷・税収減少）の1992年度から2004年度までは高い伸び率で増加した結果、06年度の地方債発行残高は139.6兆円に達し、わが国のGDPの約28%に相当する規模に膨張した。地方債残高に公営企業債と交付税特別会計借入金の残高を加えた地方借入残高は2006年度に200兆円で、対GDPは40%に達した。

近年の地方債の動向として注目されるのは、地方債を支える公的資金（政府資金＋公営公庫資金）と民間資金（銀行等引受資金＋市場公募資金）のシェアチェンジである。2001年度に地方債発行額の60％を担っていた公的資金は減少を続け、2006年度以降は40％を下回った。一方、民間資金は40％から60％超となり、両資金のシェアは逆転するに至った。銀行等引受資金は2008年度で全体の36％を占め、地方債を支える中心的な役割を担っている。

ここで、銀行の自治体向け貸出残高の現況をみてみたい。ここ数年、全体の貸出残高は増加しており、121行の08年3月期連結決算ベースでの貸出残高は計17兆4000億円で、対前年度同期比1兆8000億円増加（11.2％増加）となった。全国銀行の80％にあたる97行で貸出残高を増やした。そのなかで、貸出残高が多い銀行は、**図表3**のとおりである。対前年同期比増加額では、三井住友銀行の1,887億円を筆頭に、北陸銀行の1,161億円、北洋銀行の1,076億円、福岡銀行の962億円、七十七銀行の761億円と続く。半数以上の65行で、対前年増加率が10％を上回った。

また、自治体への貸出比率が高い銀行は、**図表4**のとおりである。青森銀行の25.9％を筆頭に、北都銀行、秋田銀行が20％以上、七十七銀行、仙台銀行が17％以上となり、東北地方が上位を占めている。自治体への貸出比率が、10％以上の銀行は前年度より5行増加し、計32行であった。税収の減少や国の支援削減などの理由から、自治体は今後も銀行からの借入を増加させて行くと考えられる。

図表3 地方自治体向け貸出残高

	金融機関	貸出残高 (百万円)
1	三井住友銀行（単体・銀行勘定）	780,942
2	三菱東京UFJ銀行（単体）	766,704
3	北陸銀行	707,189
4	北洋銀行（単体）	692,210
5	七十七銀行	583,495
6	常陽銀行	572,157
7	福岡銀行	502,424
8	埼玉りそな銀行（単体）	409,428
9	青森銀行（注）	358,176
10	鹿児島銀行	349,590

図表4 地方自治体向け貸

	金融機関	貸出比率（％）
1	青森銀行（注）	25.98％
2	北都銀行	22.21％
3	秋田銀行	20.14％
4	七十七銀行	18.54％
5	仙台銀行	17.63％
6	鹿児島銀行	17.17％
7	鳥取銀行	17.16％
8	北陸銀行	16.80％
9	北洋銀行	16.72％
10	北國銀行	16.00％

下記の（注）および（資料）は、図表3と図表4に共通

（注1）数値は、08年3月期連結決算ベース、（注2）青森銀行は「政府・地方自治体向け」

（資料）東京商工リサーチ「銀行121行 地方公共団体向け貸出金残高調査（2008年11月）」

4. 自治体向け貸出のリスク認識、金融機関による温度差

自治体からの要請により、銀行の自治体向け貸出残高が増加している状況をみてきたが、この根底には「借りやすく貸しやすい」という構造が内在している。

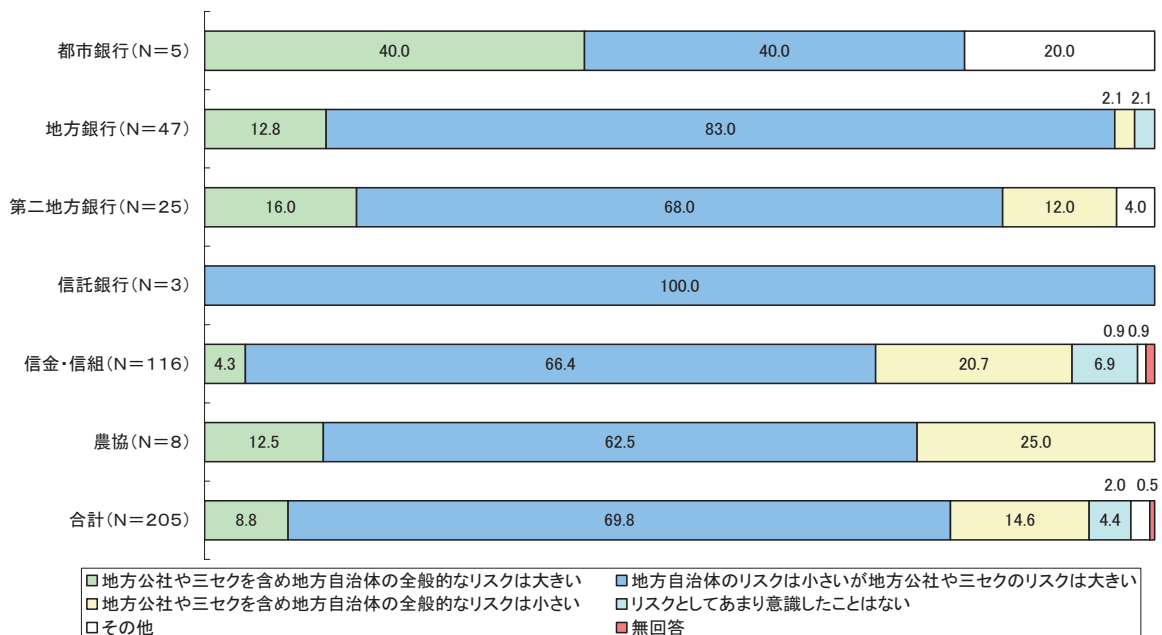
地方債の元利償還金の一部は、基準財政需要額に算入され、交付税措置される仕組みになっている。つまり、自治体は、自らの債務である地方債の元利償還負担を国税に転嫁できるため、借りやすくなっているのだ。その結果、現実には直面しているはずの厳しい予算制約が緩んで、事業の費用対効果の見極めが甘くなり、多くの自治体が財政力に比べ過大な債務を負い、財政状況を一層悪化させている。

貸し手である銀行も、国の財源補償（地方債元利償還金の交付税措置など）、起債許可制度、地方財政再建制度に裏付けられた「自治体の債務は最終的に国が面倒を見てくれるはず」という「暗黙の政府保証」に頼っている。自治体向け貸出はB I S基準のリスクウェイトがゼロとされているため、銀行にとって抵抗感はない。本来なら厳しい財政状況であるはずの自治体に適正な審査が行われないまま、貸出残高が増えているのが現実である。そこにはリスクが内在するはずであるが、金融機関はどのように考えているのであろうか。

金融機関への地方債の引受リスクに関するアンケート調査（図表5）によると、「自治体の全般的なリスクは大きい」と答えた金融機関の割合は8.8%にとどまっている。一方、「全般的なリスクは小さい」の割合は14.6%となり、全体的にリスクの認識は低い。金融機関別にみると、都市銀行では40%が「自治体のリスクが大きい」と回答しているが、地方銀行では12.8%と一気に低下する。信金・信組、農協ではさらにリスクに対する意識は低く、「リスクが小さい」と回答する割合が各20.7%、25.0%で、「リスクが大きい」をいずれも上回った。都市銀行や地方銀行と比較し、信金・信組、農協は地方債の引受リスクの認識が全体的に低いことがわかる。

一方、「自治体のリスクは小さいが地方公社や三セクのリスクは大きい」と回答する金融機関は70%に達し、地方公社や三セクの経営悪化が自治体の財政状況を一層悪化させるリスク認識を有している。また、地方債のリスクが大きい理由として、「財政改革等により国からの支援が保証されなくなる可能性がある」（32.3%）、「将来的な制度改革による財源不足が懸念される」（32.3%）があげられた。程度に差こそあるが、金融機関は地方債引受けにリスク意識を持ちつつ、「暗黙の政府保証」と「リスクウェイトゼロ」に安住し、貸出残高を増加させていると考えられる。

図表5 地方債のリスクに対する考え



（資料）地方財政および地方債に関するアンケート調査（2005年11月）

5. 夕張市の破綻処理における不健全性、債務調整の実現

財政再建制度の改正において、金融機関の貸手責任（レンダーズライアビリティ）にもとづき債権の全額または一部を免除する債務調整の導入が大きな論点となった。債務調整が導入されれば、

現行の「借りやすく貸しやすい」システムは否定されと考えられるが、今回の改正での導入は見送られ、総務省の「債務調整等に関する調査研究会」（以下、研究会）で引き続き検討されている。

ここで改めて、夕張市の金融債務返済の事例をみてみたい。夕張市には、みずほ銀行が最多となる約100億円、北海信用金庫が約70億円、空知信用金庫が約40億円、指定金融機関である北洋銀行が約30億円を貸出していた。他にも多くの金融機関が貸出を行ったが、夕張市は返済することができず財政破綻に陥り、2007年3月に財政再建団体に認定された。北海道は2007年4月に夕張市の金融債務（実質的な赤字相当分）353億円を低利（0.5%）で貸出し（国が金利負担の半分为措置）、夕張市はこの肩代り資金により金融債務を返済した。

そして、2007年5月、北洋銀行が北海道に対し、夕張市への貸出金の原資として360億円を当時の短期プライムレートよりも0.5%低い、1.375%で貸出を行った。つまり、金融機関の貸手責任は問われず、国と北海道、すなわち税金により夕張市の債務は返済され、その返済資金を北海道の指定金融機関が低利で貸出すといった、責任の所在を曖昧にする循環になっている。その後、北洋銀行（札幌北洋ホールディングス傘下）には、金融機能強化法にもとづき、公的資金1,000億円が注入された（2009年3月）。こうした、一連の財政破綻に伴う金融債務処理について、構造的な歪み、不健全性を感じざるを得ない。

さらに、筆者が特に注目している点は、夕張市が借入先の15金融機関に対し、2007年3月の1カ月間の金利減免を要請し、全ての金融機関が応じたことだ。僅かな期間・金額かもしれないが、「債務調整」が実現されたことにほかならない。すなわち、「暗黙の政府保証」「リスクウエートゼロ」の現行制度下にも関わらず、広義かもしれないが（元金ではなく金利の減免という意味）、多数の金融機関と夕張市との間で債務調整が行われたのだ。

明確な基準にもとづく債務調整の導入は、地方行財政制度の根本改革（分権構造の見直し、ガバナンス改革など）を進めるとともに、地方債全体の金利上昇問題など多方面からの慎重な検討が求められる。だが、筆者は歪んだ構造を是正し財政規律を機能させるため、将来的にリスケジュール（金利減免を含む貸出条件変更）を基軸とした「債務調整」制度を導入すべきと考える。

6. むすびにかえて 厳格な貸出審査と適切な金利設定の重要性

健全化法が2009年4月から施行され、金融機関、とくに地域金融機関にはリレーショナルシップバンキングの実践として、地域の存続・発展に向けた自治体への資金供給と財政健全化支援（財政規律強化）の両立の役割が期待される。図表6は、市町村における地方債の借入先別の残高・割合（2006年度）を示したものであるが、地域金融機関が大きな割合（85%）を占め、中心的な役割を果たしていることがわかる。

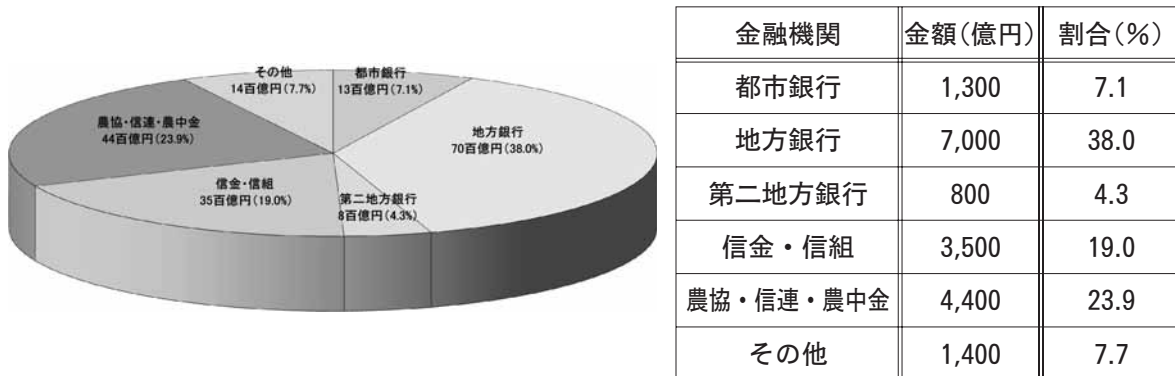
自治体の財政健全化を支援（規律付け）するために、金融機関は債権者としての監視機能（市場メカニズム）を働かせることが求められる。これには、金融機関と自治体の適正な均衡関係の構築や、金融機関が自治体の財政状況を的確に把握した上で適正な金利（プライシング）を提示することが、最も有効である。しかし、「暗黙の政府保証」「リスクウエートゼロ」を基盤とした現行制度下では、自治体間の信用力格差はないとみなされ、ほとんどプライシングは実践されず、監視機能が働いていないのが現状である。

しかし、現行制度は不変のものではない。夕張市の財政破綻で「債務調整」が実現されたこと、研究会で導入に向けた検討が進行していることは、先述したとおりである。また、B I S規制において、自治体向け債権のリスクウエート設定は各国の裁量であり、わが国でも1988年から1994年までは10%に設定されていたことに留意すべきである。筆者は、慎重な検討を踏まえ、適正な均衡関係構築のため、「債務調整」の導入とあわせ、「リスクウエートゼロ」を改正し、適正なウエートを課すべきであると考ええる。

地域金融機関は、こうしたことも踏まえ、共通認識（銀行だけでなく、信金・信組、農協・信連

・農中金も含め）のもと、適正な均衡関係を視野に自治体への貸出方針を策定すべきだ。今後、財政指標、特に将来負担比率などから自治体の財政状況を的確に把握し、その格付けに応じてALM（長期固定の金利リスク）も勘案したプライシングを実践するスキームの構築が求められる。また、三セク等に対しては、過度に「債務保証」「損失補償」に依存せず、母体となっている自治体そのものの財政状況も踏まえ、基本的には民間企業と同様に厳格な事業審査を行い、適正なプライシングにもとづく貸出を実行すべきである。

図表 6 市町村における地方債の借入先別残高（2006年度）



（資料）地方債協会「地方債統計年報平成19年度版」（2007年）

〔注〕

1 特別会計で多額の赤字を抱える場合が多い上下水道・交通・宅地造成・病院などについて赤字を軽減する救済措置を設けた。例えば、初期投資の大きな事業は将来の黒字化の見通しがあれば、開業当初の赤字は「解消可能資金不足額」とみなし控除できるようにした。宅地造成では販売価格評価とし赤字縮小を支援し、病院は赤字を埋める特例債を認めた。また、市町村の再生基準に2010年度まで経過措置を設定した。

2 「地方交付税法等の一部を改正する法律」が2009年4月に施行され、第三セクター等の整理・再生に伴い自治体が負担する必要経費については、2009～2013年度の5年間に於いて、地方債の起債（「第三セクター等改革推進債」）を認める特定規定を設けるように、「地方財政法（1948年法律第109号）」の一部が改正された。

3 2008年3月期の地方自治体向け貸出残高の増加要因として、「公的資金の補償金免除繰上償還制度」の影響が大きい。従来、高金利（5%以上）の公的資金を繰上償還する場合には、償還期限までの利子相当額を「補償金」として支払う必要があったが、総務省は2007年度から2009年度までの特例措置として一定の条件下で「補償金」の免除を認めた。この結果、銀行からの低利資金への借り換えが進み、貸出残高の増加につながった。

4 「新しい地方財政再生制度研究会」は、債務調整制度導入の事前検討課題として、下記の7項目を掲げている。①債権者が債務調整に応じる動機付けとなるしくみ、②債務調整についての合理的な基準設定のあり方、③首長等の経営責任、④裁判所等の関与、体制のあり方との関係、⑤国の責任・負担の考え方、⑥財政力が弱い地方公共団体の資金調達、⑦金融機関等との関係。「新しい地方財政再生制度研究会報告書」（平成18年12月）

5 米国の自治体破産制度である連邦破産法チャプターナイン（第9章）にもとづく自治体の債務調整（Adjustment of Municipality Debt）において、法律上は元本の削減も認められているが、債権者の同意が必要なこと、市場に再び戻った場合の反応が考慮され、事実上は「債務の返済期間の延長や返済金利の減免」

(いわゆる「reschedule」)が行われている。

〔参考文献〕

- 日本地方財政学会『地方財政の破綻と再生』(勁草書房,2010年)
- 日本財政学会『自治体財政の健全化』(全国会計職員協会,2010年)
- 宮脇淳『第三セクターの経営改善と事業整理』(学陽書房,2010年)
- 宮脇淳『自治体戦略の思考と財政健全化』(ぎょうせい,2009年)
- 小西砂千夫『基本から学ぶ地方財政』(学陽書房,2009年)
- 小西砂千夫『自治体財政健全化法』(学陽書房,2008年)
- 地方財務編集『自治体財政健全化法のしくみ』(ぎょうせい,2007年)
- 白川一郎『自治体破産』(日本放送出版協会,2007年)
- 佐々木伸夫『現代地方自治』(学陽書房,2009年)
- 佐々木伸夫『自治体をどう変えるか』(ちくま書房,2006年)
- 宮脇淳『自治体財政健全化法の概要』事業再生と債権管理 No.118 (2007年)
- 小西砂千夫『地方財政健全化に向けてのこれまでの改革と今後』ジュリ1336号 (2008年)
- 三橋良士明『第三セクターの資金調達に関する損失補償について』ジュリ1336号 (2008年)
- 西野万理『地方債の市場化に関する一考察』ジュリ1366号 (2008年)
- 佐々木隆志『新たな指標をめぐる問題』ジュリ1336号 (2008年)
- 木村琢磨『地方財政健全化法の2段階スキームをめぐる諸問題』ジュリ1336号 (2008年)
- 宮脇淳『改革の第一歩は事業意義の精査から』金融財政事情2817号 (2008年)
- 友田信男『三セクの1/3が経常赤字、375法人が債務超過』金融財政事情2817号 (2008年)
- 河村小百合『都市部に大きい外部団体の潜在的リスク』金融財政事情2817号 (2008年)
- 伴豊『地方自治体の損失補償の取扱いと地方債実務への影響』金融財政事情2817号 (2008年)
- 山重慎二『地方自治体の経営とガバナンス』経営戦略研究 VOL.13 (2007年)
- 赤井伸郎『地方3公社の財務動向とガバナンスの課題』経営戦略研究 VOL.13 (2007年)
- 飯塚徹『地方財政再建制度の変革と金融機関への影響』金融ジャーナル (2008年)
- 飯塚徹『連載:地方財政再建制度はこう変わる』(第1回~第6回)金融財政事情 (2008年)
- 前澤貴子『地方自治体の財政問題と再建法制』調査と情報585号 (2007年)
- 亀山典子『レジャー・リゾート第三セクター経営改善への提言』月刊レジャー産業 (2010年)
- 日経グローカル編集『土地公社が自治体財政を蝕む』日経グローカル No.142 (2010年)
- 土居丈朗ほか『地方債と地域金融機関』経済分析180号 (2008年)
- 東京商工リサーチ『銀行121行 地方公共団体向け貸出金残高調査』(2008年)
- 地方債協会『地方債統計年報平成19年度版』(2007年)
- 総務省『地方財政白書平成21年版』(2009年)『地方財政白書平成22年版』(2010年)
- 新しい地方財政再生制度研究会『新しい地方財政再生制度研究会報告書』(2006年)
- 債務調整等に関する調査研究会『第三セクター・地方公社及び公営企業の抜本的改革の推進に関する報告書』(2008年)
- 債務調整等に関する調査研究会『第三セクター等の資金調達に関する損失補償のあり方について(中間まとめ)』(2007年)
- 公営企業会計制度に関する実務研究会『第1回~第10回会合資料』(2008年)
- 健全化法に係る損失補償債務等評価基準検討 WT『第1回~第6回 WT 資料』(2008年)